

02

멕시코의 자주외교정책

_1931~1945년과 1970~1988년을 중심으로

■ 강경희

제주대학교 정치외교학과 교수

한국의국어대학교 스페인어과 졸업

한국의국어대학교 국제관계학 박사

멕시코국립자치대학교 중남미지역학 박사

주요 논저

「멕시코 군부의 정치폭력과 인권: 플라멜물꼬와 치아빠스 사태를 중심으로」(2007)

「탈냉전 이후 쿠바 외교의 추이와 전망」(2006)

「세계화 시대 라틴아메리카 독자적 통합주의 외교의 의미」(2003)

Contents

1. 머리말
2. 멕시코혁명과 자주적 외교이념의 형성
3. 1931~1945년: 법원칙주의에 따른 자주외교정책
4. 1970~1988년: 능동적 연대를 통한 자주외교정책
5. 맺음말

이 논문의 목적은 1931~1945년과 1970~1988년 두 시기 멕시코 외교정책의 양상과 특징을 살펴봄으로써 어떠한 국제적, 국내적 맥락이 약소국 또는 중진국의 적극적 자주외교를 만들어내는지를 이해하는 것이다. 멕시코의 외교정책은 1920년대 말부터 1980년대 말까지 법원칙주의, 불간섭주의, 민족자결주의, 분쟁의 평화적 해결이라는 원칙하에 꾸준히 자주외교를 고수해왔다. 특히, 1931~1945년과 1970~1988년은 소극적 자주외교를 극복하고 적극적이고 능동적인 자주외교정책을 표방한 예외적 시기다. 이 연구는 1931~1945년의 적극적 자주외교정책이 혁명정부의 석유국유화 조치라는 어려운 경제개혁에 대한 미국의 강한 압력과 개입을 제어하려는 방어적 특징을 지닌 반면, 1970~1988년은 멕시코 정부가 새로운 국제정치경제질서에 대한 독자적 구상을 실현하려는 목적으로 '제3세계' 국가들과 협력과 연대를 모색하는 적극적 특징이 있다고 주장하고 있다.

주제어

멕시코, 자주외교, 능동적 외교, 혁명적 민족주의, 법원칙주의, 에스트라다 독트린

1. 머리말

멕시코의 외교정책은 1920년대 말부터 1980년대 말까지 법원칙주의, 불간섭주의, 민족자결주의, 분쟁의 평화적 해결이라는 일관된 원칙을 고수해왔다.¹⁾ 이는 무엇보다 멕시코혁명의 정통성을 계승한 제도혁명당(PRI: Partido Revolucionario Institucional)이 1929~2000년 71년 동안 장기집권하면서 혁명적 민족주의를 외교정책의 기본 이념으로 수용한 데에서 비롯된 바가 크다.²⁾ 1910~1917년 멕시코혁명의 성공은 멕시코가 유사한 크기의 영토, 정부형태, 경제구조를 가진 다른 국가들보다 더 강하게 자주적 외교정책을 추진할 수 있는 이념적 기반을 제공했고, 라틴아메리카 국

1) Francisco Gil Villegas, "Opciones de política exterior: México entre el pacífico y el atlántico", *Foro Internacional*, 29-2(1988), p.263.

2) 1982년 이후 정부와 제도혁명당 주도권을 장악한 신자유주의자들은 경제 부문에서 적극적 개방외교를 추진했으나, 정치부문에서는 혁명적 민족주의 외교이념과 자주외교정책을 유지했다. 그러나 1988년 살라나스(Carlos Salinas de Gortari)의 집권 후 모든 부문의 외교정책에서 혁명적 민족주의보다 근대화주의, 기술관료주의, 신자유주의가 공식 이념으로 거론되기 시작했다. Rogelio Martínez Aguilar, "Hacia un nuevo enfoque de las relaciones bilaterales: Visión de conjunto", in Jorge Eduardo Navarrete(ed.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones* (México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006), p.141.

가들이나 개발도상국들이 부러워할만한 정치적 안정과 외교적 성숙도에 이를 수 있도록 했다.³⁾ 미국과 3169km의 국경을 접하고 있어 미국으로부터 끊임없는 견제와 침략을 받아온 멕시코가 소극적이든 적극적이든 오랫동안 자주적 외교정책을 유지할 수 있었던 데에는 멕시코혁명이라는 독특한 역사적 경험과 그 결과 형성된 혁명적 민족주의 이념의 영향이 크게 작용했다고 할 수 있다.

이와 관련하여 가르사(Humberto Garza Elizondo)는 1920년대 말부터 1980년대 말까지 멕시코 외교정책이 법원칙주의에 근거해 국제질서의 당위성만을 강조하는 '유평화적 이상주의' 경향을 갖는다고 주장한다.⁴⁾ 사발고이티아(José Antonio Zabalgoitia Trejo)는 이 시기 멕시코 외교정책이 주로 방어적이고 수동적이며, 고립주의가 강하고, 변화보다는 지속성을 따르며, 무엇보다 미국에 대한 자주성을 강조하는 특징이 있다고 지적한다.⁵⁾ 이러한 주장들과는 달리, 벨라스케스(Rafael Velázquez Flores)는 미국의 끝없는 견제와 압력에 이에 대항할 군사력, 경제력을 갖추지 못한 멕시코의 상황을 고려한다면, 국제법 원칙과 공정정대한 국제질서의 요구는 지극히 '현명한 현실주의' 외교정책이었다고 지적한다.⁶⁾ 또한 세풀베다(Bernardo Sepúlveda Amor)는 고립주의와 수동성이 과거 멕시코 외교

정책의 특징이었다는 주장은 옳지 않으며, 냉전이라는 특수한 상황을 의식한 불가피한 선택일 뿐이었다고 주장한다. 더 나아가 그는 냉전시기 멕시코가 라틴아메리카의 지역적 사안들에 대해서는 외부 개입주의를 단호히 배격했고, 새로운 국제질서 형성을 위해서도 고유의 계획을 가지고 세계적 문제들에 점진적인 접근을 모색했다고 언급한다.⁷⁾

이러한 상이한 견해에도 대부분의 저자들은 멕시코가 1931~1945년과 1970~1988년에 소극적 자주외교를 극복하고 능동적이며 적극적인 자주외교정책을 시행했다는 데에는 별다른 이견을 제시하지 않는다. 이 글은 언급한 두 시기에 나타난 멕시코 외교정책의 양상과 특징을 살펴봄으로써 어떠한 국내적, 국제적 맥락이 약소국 또는 중진국의 자주외교에 긍정적 영향을 미치는가를 이해하고자 한다. 이를 위해 우선 멕시코의 자주적 외교정책의 역사적 기원을 살펴보고 그 이념적 기반을 확립한 멕시코혁명의 전개과정을 개괄적으로 검토한 후, 1931~1945년 법원칙주의에 따른 자주적 외교정책의 성립, 전개, 쇠퇴의 과정을 고찰할 것이다. 다음으로 냉전시기 외교정책의 수동성과 고립주의를 극복하고 1970~1988년 멕시코 역사상 가장 능동적으로 국제적 연대를 모색하며 추진했던 자주적 외교정책의 성립, 전개, 쇠퇴의 과정을 설명할 것이다. 마지막으로 두 시기 적극적 자주외교정책이 국제적, 국내적 맥락에서 어떠한 특징을 갖는가를 살펴보고 그 시사점을 도출해봄으로써 결론을 맺을 것이다.

3) Gustavo Iruegas, "Hurtar el rumbo a la política exterior mexicana", in Jorge Eduardo Navarrete(ed.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones* (México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006), p.74.

4) Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989~1994", *Foro Internacional*, 34-4(1994), p.538.

5) José Antonio Zabalgoitia Trejo, "Activismo a un bajo costo: La política exterior de México hacia sudáfrica, 1970~1982", *Foro Internacional*, 29-3(1989), p.405.

6) Rafael Velázquez Flores, *Factores, bases y fundamentos de la política exterior de México* (México: Universidad del Mar, Plaza y Valdés, 2005), p.13.

7) Bernardo Sepúlveda Amor, "Los intereses de la política exterior", in César Sepúlveda(ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p.25.

2. 멕시코혁명과 자주적 외교이념의 형성

1920년대 말부터 1980년대 말까지 유지된 멕시코의 혁명적 민족주의 외교이념을 이해하기 위해서는 1910~1917년 혁명이라는 독특한 역사적 경험을 살펴볼 필요가 있다.⁸⁾ 이 혁명은 다른 라틴아메리카 국가들과는 뚜렷이 구분되는 멕시코 방식의 민족주의가 핵심적 외교이념이 된 계기였다. 혁명 이전까지 멕시코 외교정책의 전개과정은 ① 독립 직후 자유주의자와 보수주의자들의 첨예한 대립으로 외교정책이 수립되지 못한 시기(1821~1855), ② 자유주의 세력의 집권하에 불간섭주의, 민족자결주의와 같은 외교 이념의 기본 틀이 마련된 시기(1855~1876), ③ 장기적인 독재정권하에 대외의존적 자유주의 경제외교가 확립된 시기(1876~1910) 등 세 단계로 나누어 살펴볼 수 있다.

1821년 스페인으로부터 독립 후 상당 기간 멕시코는 자유주의자와 보수주의자들의 첨예한 갈등이 초래한 정치·경제적 불안정에 따라 실제적 국가발전계획 및 외교정책을 수립하지 못하였다. 따라서 스페인의 바라다스(Barradas) 침공(1829), 미국 지원에 의한 텍사스의 분리 독립(1836), 프랑스와의 전쟁(1838), 미국의 침공(1847) 등 연이은 외부 위협에도 효과적으로 대응할 수 없었다.⁹⁾ 주목할 점은 1847년 미국의 멕시코 침공이 그 이후 멕시코 - 미국 관계를 미묘하고 복잡하게 만든 역사적 기원이었다는 점이다. 미국은 독립 이전부터 멕시코 스페인 부왕정에 강한 압력을 행사

하면서 팽창주의적 의도를 노골적으로 드러냈다. 결국, 멕시코 독립 후 15년 만에 미국은 텍사스를 차지했고, 1847년 멕시코 침공으로 캘리포니아, 네바다, 유타, 콜로라도 일부, 애리조나, 뉴멕시코, 와이오밍 등을 취하였다.¹⁰⁾ 이러한 일련의 사건들은 멕시코 국민들에게 심각한 정신적 상처를 주어 '반미주의'라는 국민적 정서를 만들어내었다.¹¹⁾

1855년 집권한 자유주의 세력이 1861년 7월 외채상환 유예를 선언하자 프랑스, 영국, 스페인 군대가 멕시코를 침공하는 일이 발생했다. 이에 멕시코 정부는 대표단을 파견하여 세 국가와 외채협상을 시도했지만, 프랑스는 이 협상을 거부하며 추가파병을 단행하는 한편 오스트리아 왕자인 막시밀리아노(Fernando Maximiliano de Habsburgo)를 멕시코 황제로 임명하였다. 결국 1867년 막시밀리아노는 총살형에 처해지고, 같은 해 7월 후아레스(Benito Juárez)가 대통령으로 복귀하면서 본격적인 자유주의 시대가 시작되었다. 후아레스 대통령은 1857년 헌법에 근거해 국내의 분열된 지역들을 중앙정부 중심으로 통합하고 국가의 경제발전을 촉진하기 위해 통신수단을 확장하는 등의 국가발전계획을 수립했다. 또한 대외적으로는 국가 간 법적 평등, 호혜성과 자결권 원칙, 외국인 재산 보호 등을 기반으로 다양한 국제협정과 무역협정 체결에 나섰다.

한편, 1876년 쿠데타로 집권한 디아스(Porfirio Díaz, 1876~1910)는 불법적 권력 획득을 정당화하기 위해 미국의 승인을 받는 일이 시급했다.

8) Víctor Flores Olea, "Política exterior de México hacia América Latina(1981~1990)", in César Sepúlveda(ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p.175.

9) Rafael Velázquez Flores, *Introducción al estudio de la política exterior de México* (México: Editorial Nuestro Tiempo, 1995), p.63.

10) Federico Urduñivia, *La política exterior de México en la era de la globalización* (México: UAM-Xochimilco, Plaza y Valdés, 2000), p.171.

11) Leopoldo González Aguayo, "La política de diversificación de las relaciones internacionales de México", in César Sepúlveda(ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), p.104.

또한 당면한 외채 문제와 원주민의 미국국경 침투 문제에 관한 협상도 미국의 승인이 전제되어야 가능한 일이었다. 처음에 미국은 멕시코에서 자유롭고 공정한 선거가 실시될 때까지 승인을 연장하겠다는 의견을 밝혔지만, 멕시코 정부가 원주민 진압을 약속하고 외채 지불의 구체적 일정을 제시하자 1878년 미국은 디아스 정부를 공식 승인했다. 그러나 디아스 대통령은 미국과의 밀접한 관계 유지가 위험하다고 판단하고, 균형적 대외관계 형성을 위해 1838년 프랑스의 멕시코 침공 이후 단절되었던 유럽과의 관계를 재개했다. 멕시코는 1869년 이탈리아, 1871년 스페인, 1880년 프랑스, 1884년 영국과 외교를 재개했다. 이후 디아스 대통령은 경제발전을 장려할 목적으로 외국인 투자에 대한 개방정책을 전개했다. '질서와 진보(orden y progreso)'를 기치로 한 35년간의 디아스 독재는 국가통합과 경제성장에는 기여했지만 심각한 사회적 불균형과 정치적 불만을 초래해 1910년 멕시코 혁명의 도화선이 되었다.¹²⁾

1910~1917년 멕시코혁명이 성공적으로 마무리되고 혁명적 민족주의를 기치로 내건 외교 이념이 공식화될 수 있었던 결정적 요인은 미국의 개입을 차단하거나 완화했던 우호적 대외환경이었다. 사실상 멕시코 혁명정부들이 직면한 가장 곤란한 문제는 지정학적 독점욕이 강한 미국과 공존할 방법을 찾는 일이었다.¹³⁾ 미국은 혁명 발발 직후부터 멕시코 국내 문제에 다양한 방식으로 꾸준히 개입하였다. 미국대사 윌슨(Henry Lane Wilson)은 1913년 2월 반혁명 쿠데타를 일으킨 우에르타(Victoriano Huerta) 장군과 함께 합법적 선거로 집권한 마테로(Francisco Madero) 정부의 전복을 획책하는 소위 대사

12) Velázquez(1995), pp.59~71.

13) González(1994), p.123.

관협약(Pacto de la Embajada)을 은밀히 체결했다. 그러나 민주당 출신의 새로운 미국대통령 윌슨(Woodrow Wilson, 1913~1921) 미국대통령은 우에르타 장군이 독일, 일본 등과 친밀한 관계에 있다고 판단하고 반혁명정권은 승인하지 않았다. 윌슨 대통령은 1915년 카란사(Venustiano Carranza, 1917~1920) 정부를 승인했는데, 이는 또 다른 혁명군 지도자인 비야(Francisco Villa)와 사파타(Emiliano Zapata)의 반발을 초래했다. 이에 비야는 1916년 미국 국경지대를 침략했고, 윌슨 대통령은 비야를 체포하기 위해 멕시코 영토에 원정군을 보내는 '징벌을 위한 원정(Expedición Punitiva)'을 명령했다. 카란사 대통령은 이 명령을 미국의 새로운 개입방식으로 규정하고 강하게 반발하는 한편 불개입주의, 민족자결주의, 국가주권의 수호 등을 외교정책의 주요 원칙으로 공식 천명했다.

미국의 멕시코 영토 침입을 의미하는 '징벌을 위한 원정'은 10개월 만에 목적을 달성하지 못한 채 막을 내렸다. 1차 세계대전이 발발하자 윌슨 정부는 연합국 측에 참전할 것을 결정하고 멕시코에 파견했던 군대를 철수시켰다. 당시 독일은 미국을 견제하고 멕시코의 지지를 얻고자 카란사 대통령에게 협상을 제안하는 전보를 보냈다. 전보의 내용은 멕시코가 미국 반대편에서 독일을 지원한다면, 승전했을 때 1847년 전쟁으로 미국에 빼앗긴 영토를 반환해 주겠다는 것이었다. 그러나 연합국 측 정보부가 '짐머만 전보(Telegrama Zimmerman)'라 불리는 이 메시지를 도중에 가로채 암호를 해독하였고, 이는 미국이 1차 세계대전 참전을 결정하게 된 주된 요인이었다.

이후 미국의 관심은 1차 세계대전에 집중되었기 때문에 향후 자국민의 이익을 크게 침해할 1917년 멕시코헌법을 상세히 검토할 여유가 없었다. 당시 멕시코헌법 27조는 외국인들이 멕시코의 해변이나 국경에 부동산

산을 획득할 수 없도록 했다. 만일 외국인들이 이 토지들과 관련해 멕시코 인들과 동일한 권리를 보장받고자 한다면 치외법권 등 자국 정부의 외교적 보호를 단념해야 했다. 또한 헌법 27조는 멕시코 국가가 국토의 지층 및 심토의 소유자임을 규정했다. 헌법 33조는 외국인들이 멕시코 국내정세에 개입할 경우 재판이나 항소 없이 추방당할 수 있도록 했고, 헌법 123조는 멕시코 노동자들에게 개선된 노동조건을 부여하였다.

1차 세계대전이 종결될 무렵 미국은 다시 멕시코 및 라틴아메리카에 대한 패권을 확대시키려는 노력을 재개했다. 이러한 상황에서 카란사 대통령은 유럽보다는 라틴아메리카 국가들과의 상호협력을 통해 미국의 패권을 제어하고자 하였다. 그러나 라틴아메리카 국가들의 지원은 실제로 도덕적 의미에 불과했다. 카란사 정부 이후 오브레곤(Álvaro Obregón, 1920~1924) 정부와 카예스(Plutarco Elías Calles, 1924~1928) 정부는 다양한 방법으로 미국의 압력을 제어하려했으나, 이를 위한 내적인 힘이 부족했고 국제적 맥락도 그리 우호적이지 않았다.¹⁴⁾ 예컨대, 1925~1926년 카예스 대통령은 1917년 이전에 설립된 석유기업의 소유제를 완전허가제로 전환하는 법 개정을 단행했다. 이 조치에 반발한 미국인 소유 석유기업들이 반란을 일으키고 멕시코 군대가 이 기업들을 점령하는 일이 발생하자, 미국은 군사적 개입을 모색하고 있었다. 이에 미국대사인 모로(Dwight Morrow)는 카예스 대통령과 직접 협상에 나섰고, 그 결과 카예스 대통령은 1925~1926년 개정법이 위헌임을 선언함으로써 압박했던 미국의 군사적 개입을 막을 수 있었다.¹⁵⁾ 당시 교회 세력의 반발, 농지분배 포기, 경제사회적 양극화 심화

14) Velázquez(1995), pp.72~81.

15) Velázquez(2005), p.122.

등으로 인해 내적 응집력이 부족했고, 미국의 압력을 약화시킬 국제적 환경도 조성되지 않았기 때문에 카예스 대통령의 자주적 대미외교 노력은 실패할 수밖에 없었던 것이다.

3. 1931~1945년: 법원칙주의에 따른 자주외교정책

(1) 카예스 장군의 대리통치(1928~1934)¹⁶⁾와 에스트라다 독트린

1929년 발생한 세계대공황을 계기로 멕시코 외교정책은 전례 없이 유리한 국제적 환경을 맞았다. 카예스 장군은 1929년 3월 민족혁명당(PNR: Partido Nacional Revolucionario)을 창당하였다. 이 정당은 1929~2000년 멕시코를 집권한 제도혁명당(PRI)의 초기 형태로서 노동자, 농민, 민중부문 등 혁명세력을 하부구조에 두는 조합주의적 통치방식을 갖고 있었다. 군부가 혁명세력임에도 이 정당에서 배제된 이유는 1917~1929년 반복된 정치암살과 군부쿠데타를 제압해야 했기 때문이다. 또한 카예스 장군은 대통령 단임제를 도입하고 취약한 제도들은 자신의 직접통치로 대체하면서 권위주의 체제를 형성해갔다.

국내에서 효율적이고 강력한 통치체제를 확립한 카예스 대통령은 에스트라다 독트린(Doctrina Estrada)을 선언하며 본격적인 자주외교를 시작하였다. 이 독트린은 1931년 당시 외무장관이던 에스트라다(Genaro

16) 1924~1928년 대통령직을 역임한 카예스 장군은 퇴임 후 1934년까지 포르테스(Emilio Portes Gil, 1928년 12월 1일~1930년 2월 4일), 오르티스(Pascual Ortiz Rubio, 1930년 2월 5일~1932년 9월 4일), 로드리게스(Abelardo Rodríguez, 1932년 9월 4일~1934년 11월 30일) 세 명의 대통령을 대리내세워 실질적인 통치를 하였다. 그러나 후임 대통령인 카르데나스는 집권 후 이증권력을 타파할 목적으로 카예스 장군을 추방하였다.

Estrada)의 멕시코 독트린(Doctrina México)을 말한다. 미국과 몇몇 남아메리카 국가들은 멕시코 혁명정부에 대한 공식적 ‘승인(reconocimientos)’을 거부하는 상황이었다. 이에 에스트라다 독트린은 새로운 정부나 권력의 정통성, 비정통성 여부가 외국 정부들의 의견에 의해 결정되는 것이 한 국가의 명예를 훼손하는 행위라고 주장했다. 뿐만 아니라 유럽국들의 정권변동 때는 필요치 않은 소위 ‘승인’ 선언이 라틴아메리카의 새로운 정권에 대해서만 적용되는 외교적 관행은 수정되어야 한다는 내용도 이 독트린에 포함되었다. 에스트라다 독트린은 멕시코 혁명정부들의 정당성 확보에 결정적 기여를 하였고, 1989년까지 주요 외교정책 원칙으로 유지되었다.

한편, 1929년 대공황의 위기는 멕시코가 다자적 대외관계에 접근할 수 있는 우호적 환경을 제공해주었다. 카예스 장군은 1931년 9월 국제연맹 가입을 계기로 국제법 원칙, 불간섭주의와 민족자결주의 원칙을 고수하며 본격적인 다자외교를 전개했다.¹⁷⁾ 1차 세계대전 종전 이후 1931년까지 멕시코가 국제연맹에 가입할 수 없었던 이유는 미국의 승인 거부와 오브레곤 정권 말기 소련과의 외교관계 체결 때문이었다. 1920~1924년 대통령직을 수행한 오브레곤은 라틴아메리카 국가들 중에는 최초로, 멕시코와 유사한 시기에 혁명을 경험하고 이를 배경으로 탄생한 소련정부와 공식 외교관계를 수립함으로써 미국을 견제하고자 했다.¹⁸⁾ 미국과 서유럽 국가들은 멕시코 주재 소련대사관을 공산주의자 스파이들의 거점이라고 언급하기도 했다. 그러나 1929년 멕시코에서 몇몇 공산주의자들이 반란죄로

17) Novelo(2000), pp.174~180.

18) Partido de los Comunistas, "Entre la Revolución de Octubre y la Revolución Mexicana hay una relación profunda", http://www.comunistas-mexicanos.org/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=177(검색일: 2009.7.1).

처형을 당하는 일이 발생하였다. 이에 소련과 제3인터내셔널은 멕시코 정부를 제국주의 침범이자 교황 앞에 굴복한 비겁자라고 비난했다. 이에 반발한 카예스 장군은 1930년 1월 1일 소련대사인 실바(Jesús Silva Herzog)를 본국으로 소환하고 소련과 외교관계를 단절했다.¹⁹⁾ 1년 후인 1931년 9월 독일, 영국, 프랑스, 이탈리아, 스페인, 일본이 제안한 멕시코의 국제연맹 가입안이 만장일치로 통과되었다. 국제연맹 활동을 통해 멕시코는 국제분쟁의 평화적 해결과 무력사용 반대를 강조하면서 국제적 인지도를 높여갔다.

(2) 카르테나스 집권기(1934~1940)

카르테나스(Lázaro Cárdenas)는 혁명이념을 사회경제적 개혁에 반영하여 안정적 정치기반을 확립하고, 이를 바탕으로 자주적 외교정책도 성공적으로 추진했다는 점 때문에 지금도 멕시코 국민들 사이에서 가장 인기 높은 대통령 중 하나로 꼽힌다. 물론 카르테나스의 국내정책과 외교정책이 성공할 수 있었던 주요 요인으로 당시 매우 우호적이었던 국제환경을 언급하지 않을 수 없다.

1929년 시작된 세계대공황으로 인해 미국의 라틴아메리카 정책은 직접적 군사개입보다는 다자간 협력을 선호하는 경향으로 나아갔다. 동일한 맥락에서 1933년 미국 대통령에 오른 민주당의 루스벨트(Franklin Delano Roosevelt, 1933~1945)는 라틴아메리카에 대한 불간섭 원칙을 수용하고 선린정책(Good Neighbor Policy)을 전개하였다. 더욱이 당시 미국의 외교적 관심은 나치즘, 파시즘의 확산에 따른 유럽의 정치위기에 집중되어 있었다. 국제연맹은 이탈리아의 에티오피아 침공(1935), 스페인내전 발발(1936), 독일의 오스

19) Novelo(2000), pp.176~177.

트리아 병합(1938), 독일의 체코슬로바키아 병합(1939) 등에 효과적으로 대응하지 못함으로써 유명무실하게 되었고, 또 다른 세계대전이 예고되었다.

루스벨트의 선린정책과 유럽의 정치위기를 최적의 상황이라고 판단한 카르테나스 대통령은 1917년 헌법에 규정된 경제적 민족주의 이념의 완전한 실현을 위해 제반 정치, 경제, 사회적 개혁을 추진하였다. 정치부문에서는 이중권력의 근절을 위해 카예스 장군을 국외로 추방하고, 정부 지원하에 노동자와 농민 부문을 조합주의 체계로 조직화하는 등의 조치가 취해졌다.²⁰⁾ 경제부문에서는 우선 농지개혁의 일환으로 야키(Yaqui) 지역 100여 개의 미국인 소유 대농장이 몰수되었고, 이 토지는 다시 농민들에게 재분배되었다.²¹⁾ 또한 철도가 국유화되었고, 무역은행(Banco de Comercio Exterior)과 공유지신용은행(Banco de Crédito Ejidal) 등의 국영은행이 창설되었다. 경제발전을 위한 인프라가 구축되면서 카르테나스 정부에 대한 대중적 지지도도 최고조에 이르렀다.

국가경제에 대한 외국자본의 지배를 근절하고 대미외교에 있어 자율성을 확보하기 위해 카르테나스 정부가 가장 역점을 둔 정책은 1917년 헌법 27조에 규정된 석유국유화의 실시였다.²²⁾ 1936년 10월 공포된 석유국유화법(Ley de Expropiación)에 따라 1938년 3월 석유국유화가 실시되자 석유 기업들의 반발은 극에 달했다. 미국계 석유기업들은 미국, 라틴아메리카, 유럽으로의 수출을 완전히 차단하고 석유 시추에 필요한 모든 부품과 기계의 수입도 중단하였다. 이에 대응해 카르테나스 정부는 독일, 이탈리아, 일

본으로의 석유 수출 활로를 개척하기 시작했다. 세 국가는 멕시코 석유를 세계시장의 절반 가격으로 수입하는 대신 독일은 석유장비로, 이탈리아는 인건으로, 일본은 강낭콩으로 지불하였다. 이 덕분에 1939년 멕시코의 석유 수출은 2년 전인 1937년에 비해 크게 감소하지 않았다. 세 국가에 대한 멕시코의 석유수출은 2차 세계대전이 발발하기 직전까지 지속되었다.

미국계 석유기업들과는 달리, 루스벨트 정부는 멕시코의 석유국유화 조치가 공공재산 활용을 위한 정부의 고유한 권리라고 인정하며, 멕시코 주재 미국계 석유기업들이 반정부 활동을 조장하거나 지원하지 말 것을 경고했다. 이는 유럽의 파시즘이 멕시코로 확산될 우려가 있다는 판단 때문이었다. 이미 미국 정부의 직접적 군사개입 위협은 없다고 예측한 카르테나스 대통령은 1938년 5월 루스벨트 정부가 멕시코에 보여준 우호적 입장에 대해 감사한다는 메시지를 전달하였다.²³⁾

카르테나스 정부의 외교정책은 1931년의 에스트라다 독트린 고수, 강한 민족주의, 파시즘과 나치즘에 대한 거부, 국제법 준수, 국제연맹의 보존과 강화, 다자간 국제회의에의 적극적 참여 등의 특징을 갖고 있었다.²⁴⁾ 또한 카르테나스 정부는 국제연맹의 불간섭주의와 민족자결주의 원칙을 강조하면서 세계적 사건들에서 자주적 외교정책을 실현하였다. 예컨대 카르테나스 정부는 독일과 이탈리아의 스페인내전 개입, 이탈리아의 에티오피아 침공, 독일의 오스트리아와 폴란드 침공, 독일의 핀란드 침공 등에 직면해 타국에 대한 불간섭주의와 민족자결주의를 일관되게 피력했다. 카르테나스 정부는 1938년 9월 개최된 제1차 라틴아메리카노동자회의(Congreso Obrero

20) Velázquez(2005), pp.123~124.

21) Novelo(2000), p.201.

22) Velázquez(2005), p.125.

23) Novelo(2000), pp.200~202.

24) Velázquez(2005), p.125.

Latinoamericano)와 국제반전회의(Congreso Internacional contra la Guerra) 등 국제회의에서도 불간섭 원칙에 따른 국가 간 행동규범을 강조하였다.

정권 말기에 접어들어 카르테나스 대통령은 온건파 인물인 카마초(Manuel Ávila Camacho)를 차기 대통령 후계자로 지명했다. 이에 군부 내 급진세력들의 반발이 구체화되는 가운데 카르테나스 대통령은 계급투쟁의 중립화와 국민적 화해를 명했다. 또한 정치구조 개혁을 통해 급진적인 농민, 노동자 부문을 체제 내로 흡수하여 제도적 계임규칙을 부과했다. 이와 함께 멕시코 혁명정부의 급진적 전통은 상당기간 단절을 보인 반면 온건개혁을 통한 국가적 통일성이 강조되었다.²⁵⁾

(3) 카마초 정부(1940~1946) 이후

1930년대 멕시코의 자주적 외교정책 경향은 2차 세계대전이 종결된 때인 1945년까지 지속되었다. 2차 세계대전 발발 직후 집권한 카마초 대통령은 우호적인 대내외 환경을 맞아 멕시코의 자주외교를 향상시키는 데 기여했다. 정치체제의 제도화는 더욱 공고화되어 국내정치의 안정이 지속되었고, 평화적 정권이양도 고착되었다. 이전 정권에서 실시된 제반 경제개혁과 경제 인프라 구축으로 경제도 급성장하여 1939~1945년 GDP는 연평균 7%에 이르렀다. 카마초 정부의 외교정책은 국제법 준수, 라틴아메리카연합 추구, 나치즘과 파시즘에 대한 강력한 반대 등 카르테나스 시기의 기본 원칙을 대체로 이어갔다.

당시 미국의 루스벨트 정부는 세계적 갈등의 심각성을 잘 인식하고 있었으며, 나치즘과 파시즘의 영향으로부터 아메리카 대륙을 방어하기 위해

25) Novelo(2000), pp.202~210.

라틴아메리카 국가들과 대륙적 연대를 모색하는 동시에 개별 국가들과의 동맹에도 힘썼다. 이러한 맥락에서 미국은 멕시코와의 공동방위조약 체결을 적극 추진했다. 카마초 정부는 미국-멕시코 공동방위조약 체결의 전제조건으로서 석유국유화 조치로부터 야기된 제반 문제들, 즉은 수입 금지, 배상금, 계류 중인 배상요구 등을 해결해줄 것과 외채의 10%를 삭감해줄 것을 요구했다. 결국 미국 정부는 카마초 정부의 요구를 수용했으며 1941년 11월 미국과 멕시코의 공동방위조약이 체결되었다. 1942년 12월 카마초 정부는 미국과의 수출증대를 보장하는 무역협정(Tratado de Comercio)과 국경지대 일용노동자(braceros)의 권익을 보호하는 노동협약을 체결했다. 1943년 카마초 대통령은 루스벨트 대통령과 정상회담을 실시하여 외교관계 정상화에도 나섰다. 미국과의 경제관계는 큰 진전을 보여 1946년 멕시코의 대미수출은 총 수출의 거의 90%에 달했다. 그러나 미국에 대한 무역의존도의 확대는 이후 경제외교 부문에서의 자율성 및 자주성 저하로 이어졌다.²⁶⁾

한편, 1942년 5월 22일 멕시코 정부는 자국 유조선 3척의 침몰 사건에 대한 대응으로 이탈리아, 독일, 일본 등 주축국들에게 선전포고를 하였다.²⁷⁾ 카마초 정부는 선전포고 결정이 국가 존엄성 수호를 위한 정당한 방어행위로서 평화를 강조하는 기존의 대외정책 원칙을 포기한 것은 아니라고 밝혔다. 이에 따라 멕시코는 상징적인 의미의 기병 중대를 전선에 파견했다. 이는 멕시코 역사상 최초의 해외파병 결정으로 종전 후 멕시코가 승전국들의 협상 테이블에 직접 참여할 수 있었던 계기가 되었다. 뿐만 아니라 카마초 정부는 2차 세계대전이라는 혼란한 상황을 활용해 석유국유화에 대한 별다른 의의

26) Velázquez(2005), pp.126~129.

27) Novelo(2000), p.211.

제기도 받지 않고 영국과 공식적 외교관계를 재개할 수 있었다. 스페인의 프랑코(Francisco Franco) 파시스트 정권에 대해서는 불승인으로 일관했고, 소련과는 카마초 정부의 독자적 판단에 따라 외교관계를 재확립하였다.

2차 세계대전이 종결되고 세계가 자본주의와 사회주의로 양분되는 냉전체제가 구축되자, 많은 국가들은 미·소의 세계적 경쟁에서 한 편을 선택할 것을 강요받았다. 그러나 1945년부터 1960년대 말까지 멕시코의 대외정책은 이념대립을 떠나 더 많은 자율성을 누리기를 위한 목적으로 '고립주의적 외교정책'을 선택했다. 이 선택은 미·소 양극체제가 일반화되는 가운데 미국의 인접국인 멕시코가 자주적 외교정책을 유지할 수 있는 유일한 길이라는 판단에서 비롯된 것이었다. 멕시코는 국내 문제에 대한 미국의 개입 가능성을 차단하기 위해 다소 소극적이고 수동적인 외교적 태도를 취하면서도 때에 따라 혁명적 민족주의, 범원칙주의, 불간섭주의, 민족자결주의 등 전통적 외교원칙을 효과적으로 활용했다.²⁸⁾

냉전시기 멕시코 고립주의 외교정책의 가장 큰 특징은 국제분쟁의 해결을 위해 범원칙주의를 견지하는 것이었다. 냉전 초 발발한 한국전쟁과 관련해 멕시코는 한반도 분쟁의 평화적 해결을 주장하며 유엔의 무력 사용과 주둔군 배치 결정에 분명한 반대 입장을 표명했다.²⁹⁾ 1960년대 초 멕시코는 미주기구(OAS)의 대(對)쿠바 정책을 비판하면서 한 국가 영토에 대한 군사적 침공은 직접적이든 간접적이든, 어떠한 이유로도 정당화될 수 없다고 주장했다. 또한 멕시코는 미국의 '미주평화유지군' 구상에 대해서도 아메리카대륙의 이데올로기적 지배수단이 될 것이라며 반대했다. 1975년 들

28) Velázquez(2005), pp.127~130.

29) Velázquez(1995), p.92.

어 적극적 자주외교를 회복한 멕시코는 미주상호원조협정(TIAR: Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca)의 개정을 추진함으로써 국가간 정치적 다원주의를 인정하도록 했다. 이로써 라틴아메리카 국가들이 쿠바와의 관계 정상화를 자유롭게 모색할 수 있도록 했다.

1960년대 중반 이후 멕시코는 라틴아메리카 대륙에서 핵무기 확산 방지를 위한 외교활동을 전개하여 1967년 2월 트라텔롤코협약(Tratado de Tlatelolco)으로 알려진 라틴아메리카핵무기금지협약(Tratado para la Proscripción de las Armas Nucleares en América Latina)을 성사시켰다. 13개 라틴아메리카 국가들이 트라텔롤코협약에 참여했고, 1979년에는 12개국이 추가로 서명했다.³⁰⁾

4. 1970~1988년: 능동적 연대를 통한 자주외교정책

(1) 에체베리아 집권기(1970~1976)

1970년대 들어 미·소 데탕트, 중소분쟁, 유럽경제공동체(EEC)와 일본의 경제력 증대, '제3세계' 비동맹운동의 출현 등과 같은 새로운 국제적 환경이 형성되었다. 또한 이 시기 세계자본주의는 케인즈주의 경제정책의 한계로 통화위기, 경기침체, 고인플레이션, 고실업률 등의 문제들이 나타났다. 멕시코 국내에서는 제도혁명당 장기집권에 대한 불만으로 발생한 1968년 학생운동을 무자비한 학살로 대응했던 에체베리아가 대통령이 되자 정권의 정당성은 크게 훼손되었고, 정치세력들 간의 이념적 분열도 심화되었다.³¹⁾ 또한 국내경제는 수입대체산업화³²⁾ 전략이 한계에 직면한 상황에

30) Flores(1994), p.180.

서 고용 저하, 부의 불공정한 분배, 수입대체과정의 정체, 경상수지 적자, 관광소득 감소, 외채 악순환 등과 같은 문제들이 누적되었다.³³⁾

이러한 대내외적 상황에서 에체베리아 정부는 전통적인 범원칙주의를 포기하고 라틴아메리카 및 '제3세계'와의 연대와 협력을 강조하는 새로운 유형의 자주적 외교정책을 추진하였다.³⁴⁾ 새로운 자주외교정책은 이념적 다원주의를 주요 원칙으로 삼고 다양한 이념적 경향의 국가들과 외교관계를 구축했다. 또한 새로운 자주외교정책은 급진주의와 민족주의 등 카르데나스 정부 이후 비중 있게 다뤄지지 않았던 멕시코혁명의 원칙들을 다시 거론하기 시작했다. 외교정책에서 멕시코혁명 이념의 재도입은 1970년대 정치·사회 세력들의 이념 대립을 완화하고 국민적 통합을 재확립하여 정치적 안정과 공공평화를 확립하는 데 유용한 수단으로 인식되었다.

에체베리아 정부는 이념적 다원성 원칙에 따라 쿠바와 칠레 사회주의 정권에 대한 적극적 지원정책을 시행했다. 우선 에체베리아는 쿠바에 대한 기존의 단순한 연대 표명에서 한 단계 더 나아가 멕시코 대통령 중에는 처음으로 사회주의 쿠바의 수도인 아바나를 방문하였다. 또한 에체베리아 대통령은 칠레와 경제협력 및 과학협력 협정을 체결하고 차관 제공을 승인함으로써 아옌데(Salvador Allende) 정부를 지원했다. 1973년 칠레에서 군부쿠데타가 발생하자 에체베리아 대통령은 피노체트(Augusto Pinochet Ugarte) 독재

를 강력히 규탄했다. 비록 에스트라다 독트린과 칠레주재 멕시코대사관에 망명한 피난민들 때문에 칠레와의 외교관계를 바로 중단하지는 않았지만, 얼마 후 멕시코는 피노체트 정권과의 외교관계 단절을 선언했다.³⁵⁾ 이와 같은 에체베리아 정부의 대(對)칠레 정책은 남아메리카에 대한 종래의 소극적 불간섭주의와 범원칙주의의 종식을 의미했다.

중앙아메리카에 대한 멕시코의 외교적 관심은 지리적 인접성으로 인해 전통적으로 매우 높았다. 에체베리아 정부는 1970년대 중앙아메리카 국가들의 총체적 정치위기와 이 지역에 대한 미국의 개입정책을 전면적으로 재검토하고 새로운 관점으로 이 지역의 정세를 관찰함으로써 멕시코 국가안보에서 중앙아메리카의 전략적 가치를 재확인하였다. 또한 에체베리아 정부는 과테말라, 엘살바도르, 니카라과의 정치·경제적 위기에 따른 상당수 피난민들의 유입이 분명히 멕시코에 직접적 영향을 미치며, 이에 따라 중앙아메리카 국가들의 갈등을 조정하고 평화와 안정을 달성하는 것이 멕시코 국가이익에 중요한 요소라는 것을 인식하였다. 또한 멕시코 남부 국경지대에서의 정치폭력 확산은 전통적으로 취약한 멕시코 군대의 역할을 재고하여 군대예산의 확대를 모색하도록 하였다.³⁶⁾

에체베리아 정부는 실용주의적 다변화를 넘어 '제3세계'와 사회주의 국가들과의 외교관계 다변화 정책을 모색했다. 1970년대 이전까지 멕시코는 단지 67개 국가들과 공식적 외교관계를 수립하고 있었다. 그러나 에체베리아 정부 들어 멕시코는 중국 및 동유럽 사회주의국가들, 아랍국가들, 탄자니아, 세네갈, 에티오피아, 케냐 등³⁷⁾을 포함한 총 131개국과 외교

31) Velázquez(2005), pp.137~138.

32) 멕시코의 수입대체산업화는 다음 두 단계로 발전되었다. 1939-1958년은 소비재 수입품을 대체하는 산업화 전략으로 낮은 인플레이션과 연평균 약 10.3%의 성장을 이루었다. 그리고 1959년~1970년에는 중간재와 자본재 수입품을 대체하는 방향으로 나아가 불가와 환율에 있어서 안정적 환경을 유지했다. Novelo(2000), p.217.

33) Velázquez(2005), p.137.

34) Velázquez(1995), p.103.

35) Velázquez(2005), pp.138~140.

36) Flores(1994), pp.180~181.

관계를 체결했고, 대통령은 4개 대륙 30개 이상의 국가를 방문했다. 또한 같은 시기 정부는 100개 이상의 국제협약을 체결했다. 이 가운데 절반은 경제·무역협약이었고, 나머지 절반은 과학·기술·문화협약이었다.³⁸⁾ 또한 정부는 대사관 수를 늘리고 해외공관도 60개 이상 증설하는 한편 수출 장려연구소(IMCE: Instituto Mexicano de Comercio Exterior)를 설립하고 외교관의 20%를 경제학자로 임명하였다.

다른 한편, 에체베리아 정부는 '제3세계' 국가들과의 다자 간 외교를 확대하여 더 공정하고 평등한 국제경제질서를 구축하고자 하였다. 1972년 칠레 산티아고에서 개최된 유엔무역개발회의(UNCTAD)에서는 멕시코가 제안한 '국가의 경제적 의무와 권리 규약(Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados)' 안이 90개국의 찬성, 0개국의 반대, 19개국의 기권으로 채택되었다. '제3세계' 국가들이 요구하는 신국제경제질서(NIEO)의 기본 원칙을 담고 있는 이 규약에는 ① 자연자원을 자주적으로 사용할 수 있는 국가의 권리, ② 경제체제를 채택할 수 있는 국가의 권리, ③ 경제적 압력을 행사할 때 기권할 권리, ④ 국내 사안들에 대한 초국적기업의 개입 금지, ⑤ 비산업국들의 수출에 불리한 무역관행의 철폐, ⑥ 기술 이전 등이 포함되었다.³⁹⁾ 이 규약은 1974년 12월 유엔총회에 제출되어 120개국의 찬성, 6개국의 반대, 10개국의 기권으로 최종 승인되었다. 개발도상국과 동유럽 사회주의국들이 찬성표를, 선진국들은 반대나 기권표를 던졌다.

에체베리아 정부는 1974년부터 선진국에 대한 기술종속의 극복 방안으

37) Martínez(2006), pp.141~142.

38) Velázquez(2005), p. 139.

39) Martínez(2006), p. 142.

로서 라틴아메리카경제기구(SELA: Sistema Económico Latinoamericano)의 창설을 주도했다.⁴⁰⁾ 이듬해 10월 멕시코는 베네수엘라와 강도 높은 논의를 진행한 후 파나마협정(Convenio de Panamá)을 체결했고, 그 결과 라틴아메리카경제기구가 창립되었다. 이 기구의 창립목적(협정문 3조)은 국제사회에서 라틴아메리카와 카리브 지역의 경제적 입장과 전략을 제시할 수 있는 상설 협의기구를 확립하는 것이었다. 이 기구는 창립 초에만 잠시 역동적인 활동을 진행했을 뿐 점차 라틴아메리카에서 영향력을 잃고 상징적 기구로 남게 되었다. 한편, 에체베리아 정부는 1976년 코스타리카와 함께 다국적카리브선박회사(NAMUCAR: Naviera Multinacional del Caribe)라는 다국적 공기업의 창설을 주도했다. 코스타리카의 산호세에 본사를 둔 이 공기업의 설립목적은 라틴아메리카 해상수송을 통합하고 카리브 지역의 국가들에 필요한 실제적 운송수단을 제공하는 것이었다. 그러나 멕시코, 베네수엘라, 코스타리카, 니카라과, 자메이카, 쿠바만이 이 공기업에 참여했기 때문에 라틴아메리카 해양수송의 통합이라는 본래의 목적에는 이르지 못하고 몇 년 후 파산하였다.⁴¹⁾ 그 외에도 에체베리아 정부는 옵서버 자격으로 비동맹운동에 참여했고, 113개국으로 구성된 G-77에서도 활발한 활동을 전개했으며, 1975년에는 제1차 세계여성회의를 멕시코에서 개최하였다.

(2) 포르티요 집권기(1976~1982)

포르티요(López Portillo) 대통령은 에체베리아 정부로부터 심각한 외채 문제와 경제위기를 이어받았다. 집권 3주 후 포르티요 정부는 외국인투자

40) Velázquez(2005), p. 139.

41) Martínez(2006), p. 143.

가들의 신뢰를 회복하기 위해 IMF와 긴축적 통화정책의 신속한 이행이 포함된 협약을 체결해야 했다. 그러나 1976년 말 멕시코 남동부지역에서 거대한 유전이 발견되자 포르티요 정부는 IMF와의 협약 이행을 거부하고 석유 수출을 통한 경제발전전략을 추진하였다. 배럴당 유가가 1973년 평균 3달러에서 1979년 36달러로 인상되면서 포르티요 정부는 높은 대외협상력을 보유할 수 있게 되었다.⁴²⁾

포르티요 정부는 멕시코를 ‘중진국(potencia media)’으로 규정하고 에체베리아 정부보다 더 과감하고 능동적인 자주외교정책을 전개했다.⁴³⁾ 1979~1982년 석유붐 시기에 이러한 경향은 더욱 두드러졌다. 포르티요 집권기 자주적 외교정책은 ① 국제경제 관계의 다변화를 통해 미국에 대한 경제적 자립성을 증대시키는 것, ② 에체베리아 정부에서 공고화된 ‘제3세계’ 국가들과의 이해관계 공유를 유지하는 것, ③ 브라질, 베네수엘라, 스페인, 캐나다 등 소위 중진국(mediano rango) 또는 준산업국(semiindustrializados)들과 외교관계를 공고히 하는 것, ④ 라틴아메리카 지역, 특히 중앙아메리카에서 더 능동적인 활동을 전개하는 것 등을 목표로 하였다.⁴⁴⁾

포르티요 정부는 국가이익을 추구하는 외교정책 수립에 에너지자원인 석유를 이용하기 시작했다. 우선, 일부 선진국만을 위한 전략적 탄화수소 공급국이 되지 않기 위해 어떤 국가에도 50% 이상을 수출할 수 없도록 하는 무역정책이 수립되었다. 또한 멕시코는 베네수엘라와의 공조를 통해 석유의 시추 및 수출과 관련된 주요한 전략적 입장을 공유했다. 1980년 8월

42) Velázquez(2005), pp.139~142.

43) Martínez(2006), pp.143~144.

44) Arturo Borja T., *Enfoques para el estudio de la política exterior de México* (México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 1992), p.13.

코스타리카의 산호세에서 정상회담을 가진 양국 대통령은 산호세협정(Acuerdo de San José)을 체결하였다. 이 협정은 중앙아메리카와 카리브 국가들에게 16만 배럴의 석유를 특별가격으로 공급한다는 에너지협력 프로그램이었다. 이 프로그램에는 바베이도스, 벨리스, 코스타리카, 엘살바도르, 과테말라, 아이티, 온두라스, 자메이카, 니카라과, 파나마, 도미니카 공화국 등이 포함되었다. 멕시코와 베네수엘라는 에너지 협력의 차원을 넘어 당시 라틴아메리카 군사정권들에 대한 거부 입장을 공개적으로 표명했다. 양국 정부는 세계 및 다양한 지역의 회의에 참여해 남아메리카와 중앙아메리카 국가들의 군사독재 체제에 대한 비판적 관점을 지속적으로 전달하는 한편, 민주적 정부 및 니카라과 산디니스타 정부 등 신생 혁명정부에 대해서는 지지 입장을 명확히 했다.⁴⁵⁾

중앙아메리카 국가들에 대한 포르티요 정부의 외교정책은 한편으로는 미국에 대한 상대적 자율성을 확보하고, 다른 한편으로는 국내 좌파세력의 반발을 무마시켰던 급진주의와 민족주의 정책을 적용하는 데 역점을 두었다. 엘살바도르 내전과 관련해 멕시코와 프랑스는 파라분도마르티민족해방전선(FMLN: Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional)과 민주전선(Frente Democrático)을 협상 주체로 인정하고 정부와의 평화협상 테이블로 이들을 불러들일 것을 주장했다. 또한 니카라과와 관련해 멕시코는 소모사(Anastasio Somoza Debayle) 독재정권과 외교관계를 단절하고 혁명으로 출현한 산디니스타 정권을 지지했다.

포르티요 정부 집권기 미국과 멕시코의 갈등관계는 점점 더 심화되었다. 미국은 1980년 북미공동시장의 추진 의사를 밝히며 멕시코가 탄화수

45) Martínez(2006), pp.143~144.

소와 노동력을 공급해 줄 것을 포르티요 정부에게 제안했다. 그러나 포르티요 정부는 이 제안에 큰 관심을 보이지 않았다. 이후 미국은 멕시코의 GATT 가입을 조언했으나 이에 대해서도 멕시코는 무역자유화에 급급해 하지 않는다는 입장을 표명했다. 또한 파나마운하의 주권 반환과 관련된 미국-파나마협상에서 포르티요 정부는 파나마의 토리호스(Omar Torrijos) 대통령의 입장을 지지했다.⁴⁶⁾

미국과의 '건강한 거리두기'를 유지하기 위해 포르티요 정부는 프랑스와 상당량의 석유 공급 지원을 약속하는 협약을 체결했다. 멕시코와 프랑스의 제1차 경제협력협정(Acuordo Marco de Cooperación Económica) 내에 포함된 이 협약은 미국과 중앙아메리카 국가들의 반발을 초래했다. 이 협약의 내용 중에는 엘살바도르 내전에 대한 프랑스-멕시코 선언(Declaración Franco-Mexicana)이 포함되어 있었고, 이 선언은 FMLN을 엘살바도르 내전의 교전단체로 인정하고 있었기 때문이다. 그 이외 다양한 다자간 회의들에서도 멕시코와 프랑스는 동일한 입장을 견지했다. 또한 포르티요 정부는 스페인, 캐나다, 이집트, 스웨덴 등과도 외교관계를 심화하였고,⁴⁷⁾ 스페인과는 프랑코 총통의 사망을 계기로 1978년 공식 외교관계를 체결했다. 같은 해 포르티요 대통령은 스페인을 방문했고 이듬해 카를로스(Juan Carlos) 국왕이 답방했다. 양국 간 교류는 증대되었지만 무엇보다 중요한 관심사는 석유에 있었다.⁴⁸⁾

한편, 소련은 냉전시기 멕시코가 미국 외교정책의 틀을 벗어나지 못하

는 국가라고 여겼기 때문에 멕시코와의 외교관계 증진에 큰 관심이 없었다. 그러나 포르티요 정부가 들어선 후 멕시코와 소련의 외교관계는 급속한 진전을 보였다. 소련을 방문한 포르티요 대통령은 양국 간 제1차 영사협정(Acuerdo Consular)을 맺었고, 소련은 그간 반대하던 틀라텔롤코 협약 2차 의정서에 서명했다. 같은 시기 멕시코 공기업인 SIDENA는 소련제 트랙터의 조립과 판매를 맡았고, 소련과 멕시코 간에는 어업협정이 체결되었다. 또한 멕시코 국방부장관이 소련을 공식 방문하였고, 소련은 멕시코에 20개의 원자력공장 신축과 재정지원을 약속했다. 그러나 1979년 소련의 아프가니스탄 침공 이후 미-소 냉전의 도래는 멕시코와 소련의 외교관계 진전을 가로막았다.⁴⁹⁾

포르티요 정부는 대륙적 차원 및 세계적 차원의 다자간 외교에도 활발히 참여했다. 1979년 유엔총회에서 멕시코는 세계에너지계획(Plan Mundial de Energéticos)을 제안하였다. 그 내용은 석유라는 에너지 자원의 고갈을 우려하며 대체에너지의 활용 가능성에 대해 논의하는 것이었다. 그러나 포르티요 정부는 석유수출국기구(OPEC)의 회원국이 되기는 바라지는 않았다. 이 회원국들이 미국의 일반특혜관세제도(GSP)에서 배제된다는 점이 대미 수출의존도가 높은 멕시코에게는 부담이 되었던 것이다.⁵⁰⁾ 1981년 10월 22~23일 멕시코 칸쿤에서 개최된 국제협력발전회의(Diálogo Norte-Sur)는 선진국과 개도국 간의 거대 회담으로서 22개 국가(17개국 국가원수와 5개국 외무장관)가 참여했다. 이 회담의 목적은 무역, 빈곤, 에너지 자원 등과 같은 당면 문제를 국가 간 협력을 통해 공동으로 해결하자

46) Velázquez(2005), pp.142~144.

47) Martínez(2006), pp.145~146.

48) Velázquez(2005), p.142.

49) Martínez(2006), pp.146~147.

50) Velázquez(2005), p.142.

는 것이었다.⁵¹⁾ 이 회담은 실질적 성과를 거두지는 못했지만 22개 국가를 모은 멕시코의 소집능력을 보여주는 데는 기여했다.

포르티요 정부는 석유붐에 힘입어 적극적이고 자주적인 외교정책을 시행했지만, 정권 말기 국제유가의 급격한 하락으로 심각한 경제위기를 맞게 되었다. 폐소화의 평가절하, 외채 문제의 심화, 인플레이션, 단일품목(석유) 수출에 대한 과도한 의존 등으로 거대한 양의 자본이 해외로 유출되었고, 실업이 증대되어 내수시장 구매력이 급감하였다. 이러한 상황에서 포르티요 정부는 1982년 상업은행들의 국유화라는 극단적 조치를 취했고, 이는 결국 외채위기를 촉발시키는 계기가 되었다. 즉, 포르티요 정부는 석유가 준 실질적 혜택에도 불구하고 석유의 풍족함을 효율적으로 관리하는 데는 실패했고, 석유의 부가 가져다줄 효과를 과대평가했던 것이다.⁵²⁾ 멕시코의 국제관계 연구자인 오헤다(Mario Ojeda)는 1978~1982년 멕시코 석유붐이 경기침체 경향을 일시적으로 바꿔놓았다고 분석했다. 그는 포르티요 정부가 석유붐에 대한 환상 때문에 수십 년 동안의 수동적 외교정책을 버리고 능동적 외교정책을 추진했다고 설명한다.⁵³⁾

(3) 텔 라 마드리드 집권기(1982~1988) 이후

1982년 멕시코 외채위기에서 비롯된 라틴아메리카의 ‘잃어버린 10년’ 동안 1인당 GDP 급감, 만성적 무역적자, 혹독한 구조조정과 경제안정화 정책, 외채상환 부담 가중 등의 심각한 경제위기 상황이 반복되었다.⁵⁴⁾ 경제위기

51) Martínez(2006), p.147.

52) Velázquez(2005), p.144.

53) Borja(1992), p.12.

54) Flores(1994), p.176.

에 따라 멕시코의 경제외교는 급격한 변화를 보이기 시작했다. 1986년 멕시코의 GATT 가입⁵⁵⁾이 성사되면서 무역개방과 관세인하가 현실화되었고, 외채이자 상환 조건의 개선을 위해 채권국들과의 외채 재협상이 재개되었으며, 더 많은 외환을 획득하기 위해 제조업 중심의 비석유부문 수출이 촉진되었고, 외국인투자 도입과 신규외채 도입 등이 추진되었다.⁵⁶⁾

그러나 텔 라 마드리드(Miguel de la Madrid) 시기 동안 멕시코의 북미통합은 아직 실현 가능성이 없는 것처럼 보였다. 1980년대 중반까지도 멕시코의 자연적, 지리적 환경은 북아메리카보다 라틴아메리카에 속해 있는 것으로 여겨졌다. 따라서 이 시기 멕시코는 북아메리카보다는 라틴아메리카 국가들과 정치, 경제, 문화, 학문, 과학기술 부문의 관계를 긴밀하게 유지하기 위해 다양한 제안들을 내놓았다. 또한 역사적 공통점으로 인해 멕시코는 산업선진국의 일부가 아니라 인접한 개도국들과 이해관계를 공유한다고 보았다.⁵⁷⁾ 특히, 정치외교 부문에서 텔 라 마드리드 정부는 에체베리아와 포르티요가 시행했던 적극적 자주외교정책을 그대로 계승했다.⁵⁸⁾ 텔 라 마드리드 정부의 적극적 자주외교정책의 대표적인 사례로는 콘타도라 그룹(Grupo Contadora), G-6(Grupo de los Seis), 카르타헤나 컨센서스(Consenso de Cartagena)에서의 활동을 들 수 있다.⁵⁹⁾ 이를 통해 멕시코는 라틴아메리카

55) 멕시코의 GATT 가입 논의는 포르티요 정부에서 진행되기 시작했다. 당시 정부 부처들 가운데 대외관계부(Secretaría de Relaciones Exteriores)는 GATT 가입에 반대한 반면, 무역부(Secretaría de Comercio)는 이에 찬성했다. 결국 포르티요 대통령은 멕시코의 GATT 가입을 승인하지 않음에 따라서 이 논의는 차기 정부로 이양되었다. Inuegas(2006), p.75.

56) Velázquez(2005), p.150.

57) Flores(1994), p.178.

58) Francisco Gil Villegas, "Opciones de política exterior: México entre el pacífico y el atlántico", *Foro Internacional*, 29-2(1988), pp.264.

59) Velázquez(2005), p.145.

국가들 간의 협력과 조정을 강화하기 위한 가교역할을 담당하고자 했다.⁶⁰⁾

콘타도라 그룹은 1983년 1월 파나마의 콘타도라섬에서 멕시코, 파나마, 콜롬비아, 베네수엘라가 외무장관 회담을 개최하면서 결성되었다. 이 외무장관 회담의 주요 목적은 당시 중앙아메리카 분쟁의 확산 저지, 평화협상 전개를 위한 기반 확립, 콘타도라 그룹 회원국들의 국가이익 보장 등이었다.⁶¹⁾ 2년 후인 1985년 7월 페루의 리마에서 페루, 아르헨티나, 브라질, 우루과이 정부는 콘타도라 지원그룹(Grupo de Apoyo a Contadora)을 결성했다. 이 그룹과 콘타도라 그룹은 G-8(Grupo de los Ocho)을 구성하고 1985년 8월 콜롬비아의 카르타헤나에서 제1차 공동회의를 개최했다. G-8의 의제는 중앙아메리카의 평화정착과 분쟁문제 해결이었고, 수년 후 중앙아메리카 분쟁의 실질적 해결에 큰 영향력을 행사했다.⁶²⁾ 또한 G-8은 외채, 무역, 기술발전, 기술협력 프로그램, 중앙아메리카와의 관계, 라틴아메리카 의회의 제도화, 마약거래 통제 등과 관련된 다양한 협약들을 체결했다.⁶³⁾ 한편, 멕시코는 1987년 10월 과테말라와 정상회담을 개최해 콘타도라 그룹이 제안한 중앙아메리카평화협력결의서(Acta para la Paz y Cooperación de Centroamérica)에 대한 동의를 얻어내었다.⁶⁴⁾

G-6(Grupo de los Seis)은 강대국들의 군비축소 회담을 촉구하기 위한 목적으로 1984년 5월 멕시코, 아르헨티나, 그리스, 인도, 스웨덴, 탄자니아에 의해 결성되어 1988년까지 유지되었다. 1986년 1월 제1차 G-6 정상회담

이 인도 뉴델리에서 개최되어 미국과 소련에게 핵무기 생산과 배치를 중지하라고 권고했다. 같은 해 8월 멕시코의 이스타파에서 다시 G-6 정상회담이 열려 군비확장 비용을 사회부문으로 이전할 것을 제안했다.⁶⁵⁾ 1988년 1월 스웨덴 스톡홀름에서 G-6 회기가 개최되었지만, 이미 미국과 소련은 최초의 군비축소 회담을 열어 중장거리탄도탄감축협약을 체결한 상태였다.⁶⁶⁾

카르타헤나 컨센서스는 1984년 6월 멕시코, 아르헨티나, 볼리비아, 브라질, 콜롬비아, 칠레, 에콰도르, 페루, 도미니카공화국, 우루과이, 베네수엘라 11개국 외무장관이 외채, 무역, 자금조달 등의 문제 해결을 위해 콜롬비아의 카르타헤나에서 회담을 개최해 얻은 결과물이다. 이 컨센서스는 채무국 카르텔을 의도하지는 않았지만, 개별국가가 채권자들과 직접 대립하지 않도록 하고 다자적 연대를 통해 새로운 국제무역의 틀 속에 라틴아메리카 경제를 적응시키는 데 기여할 수 있다고 보았다.⁶⁷⁾

그러나 1988년 살리나스(Carlos Salinas de Gortari) 정부가 들어선 후 멕시코의 자주외교정책은 빠르게 소멸되었다. 1982년 외채위기에 따른 경제안정화와 구조조정 정책은 기대했던 결과를 얻지 못했고, 오히려 고실업률, 고인플레이, 부의 불평등한 분배 심화, 과중한 외채 부담, 폐소화의 평가절하, 고질적인 공공부문 적자, 근로자들의 구매능력 저하 등의 양상이 지속되었다. 살리나스 정부는 이러한 어려운 경제상황뿐 아니라 탈냉전이라고 하는 과거와 전혀 다른 국제적 환경에 직면했다. 이러한 상황에서 살리나

60) Martínez(2006), p.148.

61) Velázquez(2005), pp.145~146.

62) Martínez(2006), p.148.

63) Flores(1994), p.192.

64) Velázquez(2005), p.149.

65) Claude Heller, "México y el desarme en el decenio de los ochenta", in César Sepúlveda(ed.), *La política internacional de México en el decenio de los ochenta* (México: Fondo de Cultura Económica, 1994), pp.241~243.

66) Velázquez(2005), p.122.

67) Flores(1994), pp.193~195.

스 정부는 멕시코의 '제1세계'로의 진입을 목표로 미국, 캐나다와 자유무역협정(NAFTA)을 추진했던 것이다.⁶⁸⁾ 가르사(Humberto Garza Elizondo)가 언급한 바와 같이, 멕시코의 전통적 외교정책은 소연방이 해체되면서 함께 해체되어 미국으로 '통합'되었으며, 미국에 비정상적으로 집중된 외교정책이 출현하였다. 19세기 중반 미국의 멕시코 침공 이후 멕시코의 경쟁국으로 인식되었던 미국은 북미자유무역협정의 동반자가 되었고, 이와 함께 멕시코 외교정책의 반미적, 반제국주의적 전통은 점차 사라지고 있다.⁶⁹⁾

5. 맺음말

1920년대 말부터 1980년대 말까지 멕시코 외교정책은 법원칙주의, 민족자결주의, 불간섭주의라는 원칙을 기반으로 지속적인 자주외교를 추구하였으나, 1931~1945년과 1970~1988년은 적극적 자주외교정책을 추진했다는 점에서 공통점이 있다. 따라서 이 글은 1931~1945년, 1970~1988년 멕시코가 적극적 자주외교정책을 추진할 수 있었던 국제적, 국내적 맥락을 고찰하였다. 두 시기 적극적 외교정책의 국제적, 국내적 맥락을 요약하면 다음과 같다.

우선, 1931~1945년의 국제적 맥락은 1929년 세계대공황, 나치즘과 파시즘으로 인한 유럽의 정치위기 등으로 정치·경제적 혼란이 극에 달해 있었다. 국내적으로는 1910~1917년 혁명의 성공과 제도화로 혁명적 민족주의라는 새로운 통치이념이 등장하였다. 멕시코혁명에 대한 미국의 군사

개입은 1차 세계대전 발발과 미국의 참전으로 중단되었기 때문에 멕시코에는 미국으로부터 비교적 자율적이며 자주적인 정부가 탄생되었다. 뿐만 아니라 이 정부는 제도혁명당이라는 조합주의 통치방식을 통해 정치적 불만세력을 체제 내로 흡수함으로써 국가통합을 달성하기도 했다. 이러한 긍정적인 국내환경은 우호적인 국제적 상황과 결합되어 국내의 경제사회적 개혁을 추진하는 데 있어 미국의 개입을 최소화할 수 있었다. 1931~1945년의 적극적 자주외교정책은 멕시코 정부가 석유국유화 정책을 달성하기 위해 미국과 독일, 일본, 이탈리아 간의 대립을 적절히 활용하는 데서 가장 잘 드러난다. 그러나 이 시기 적극적 자주외교정책은 혁명적 민족주의 이념에 따른 국내개혁 과정에서 미국의 압력과 개입을 제어하기 위한 방어적 수단으로 채택되었다고 할 수 있다.

그러나 1970~1988년 멕시코의 적극적 외교정책은 새로운 국제정치경제 질서에 대한 독자적 구상이 있었고, '제3세계' 국가들과의 능동적 연대 속에서 이 구상을 실현하고자 했다는 점에서 이전 시기와 다르다. 이처럼 멕시코 정부의 외교정책이 급격히 변화한 이유는 1968년 학생운동에 대한 탄압으로부터 비롯된 정치적 불만을 무마하고자 혁명적 민족주의 이념을 되살린 것과 관련이 있다. 국내정치에서 혁명적 민족주의 이념은 외교정책에서 국가 간 이념적 다원주의 인정으로 나아가 쿠바, 칠레, 소련 등 사회주의 국가들과 긴밀한 외교관계를 가졌다. 또한 멕시코 정부는 '제3세계' 국가들 및 라틴아메리카 국가들과의 연대를 통해 세계적, 지역적 분쟁의 해결을 모색했다. 이 시기 적극적 외교정책의 문제점은 석유를 통한 외교관계의 추진이다. 석유는 멕시코가 스스로를 '중진국'으로 여기게 만들었고, 많은 국가들과의 교류를 촉진할 수 있는 수단이 되었다. 그러나 석유붐 시대가

68) Velázquez(2005), pp.150~151.

69) Humberto Garza Elizondo, "Los cambios de la política exterior de México: 1989~1994", *Foro Internacional*, 34-4(1994), p.535.

끝나고 1980년대 초 국제유가가 급속한 하락세로 돌아서자 멕시코의 적극적 외교정책의 물질적 자원도 함께 사라지게 된 것이다. 이에 따라 멕시코의 대외 협상력은 저하되었고, 멕시코혁명 이전처럼 외부적 요인들, 특히 미국이 다시 멕시코 외교정책 결정에서 중요한 역할을 하게 되었다. 이러한 경향은 탈냉전 이후 미국이 세계 초강대국으로 부상하면서 더욱 가속화되었다.

1990년대 이후 멕시코와 미국의 관계를 설명할 때, 어떤 이들은 두 국가의 '상호의존(interdependencia)'이 심화되었다고 주장하지만, 두 국가 간의 '비대칭성' 관계에 주목하여 멕시코가 미국에 '종속(dependencia)'되어 있다고 주장하는 이들도 많다.⁷⁰⁾ 최근 20여 년 동안 진행된 탈냉전과 세계화 과정을 겪으면서 현재 멕시코의 학계, 기업, 언론계, 정부 등은 과거 외교정책의 원칙과 주권 개념을 재고찰하고 새로운 원칙과 주권 개념을 수립할 것을 제안한다.⁷¹⁾ 다만, 1931~1945년과 1970~1988년 멕시코 외교정책의 긍정적 측면들까지 전면적으로 부정하고 이에 대한 반작용으로서만 새로운 외교정책의 원칙과 주권 개념을 재구성하기보다는 새로운 국제적 상황과 국내정세를 반영하여 국가이익을 극대화할 수 있는 외교정책을 창조적으로 구상하는 것이 필요할 것이다.

논문 접수일 2009.06.24

심사 완료일 2009.07.22

70) Jorge Eduardo Navarrete, "El entorno mundial: hipótesis sobre la evolución de la escena global", in Jorge Eduardo Navarrete(ed.), *La reconstrucción de la política exterior de México: principios, ámbitos, acciones* (México: UNAM, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, 2006), p.23.

71) Iruegas(2006), p.73.